



2014年2月3日立陶宛常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，在主席国立陶宛的指导下，安全理事会计划就“武装冲突保护平民”主题举行一场公开辩论。辩论定于2014年2月12日星期三举行。立陶宛编写了一份概念说明随附其后，以期对主题讨论起到指导作用。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

常驻代表

大使

雷蒙达·穆尔莫凯特(签名)



2014年2月3日立陶宛常驻联合国代表给秘书长的信的附件
安全理事会关于武装冲突中保护平民问题公开辩论的概念说明
切实执行联合国维和行动中的保护平民任务

定于2014年2月12日举行

背景介绍

2014年是安全理事会处理武装冲突中保护平民问题的第15个年头。1999年，安理会通过关于武装冲突中保护平民问题的里程碑决议，即第1265(1999)号决议，首次明确授权联合国维和行动执行保护平民任务。此后，保护平民成为了联合国维和行动的任务之一。截至目前，已明确授权联合国九个维和行动“在即将发生暴力威胁的情况下保护平民”并采取其他保护措施，人数超过目前部署的维和人员的95%。安理会并确认，有关现有能力和资源的各项决议必须把授权开展的保护平民活动列为重点。

但是，在当今的武装冲突中平民首当其冲的情况并未改变，这表明安全理事会和会员国必须进一步加强保护平民工作。秘书长在最近于2013年11月22日提交的保护平民问题的报告(S/2013/689)中指出，保护平民工作的现状不容乐观。秘书长就保护平民问题提出了新的建议，指出以前提出的多项建议继续有效，并强调必须把现有的各项规范转变为实地行动。

维和人员固然是实地其他保护行为体之一，但维和行动更加切实地执行保护任务(秘书长报告中提出的五项核心挑战之一)是联合国所拥有的在武装冲突和冲突后局势中保护平民的最重要手段之一。这项任务得到各方的日益重视，最近也出现了积极进展，但是实地执行依然面临诸多挑战，特别是在保护平民、内外部协调机制、预警和快速反应、对东道国政府安全部队的支持、部队能力和经费筹措方面仍未制定明确的概念和做法。

有鉴于此，安全理事会二月轮值主席国立陶宛打算就保护平民问题举行一场公开辩论，集中审议五项核心挑战之一，即通过联合国维和特派团和其他有关特派团执行保护平民任务。

情况发展

五年来，安全理事会为加强联合国维和特派团总体工作效力，包括特派团保护平民能力采取了重大举措。安理会通过了关于武装冲突中保护平民问题的第1894(2009)号决议，要求在资源和人员分配决定中优先考虑授权开展的保护平民活动，并要求制定行动概念、拟订全特派团规划、组织保护平民培训。除安全理事会主席声明、秘书长定期报告和保护平民问题备忘录外，还成立了保护平民问题非正式专家小组，以期安理会专家分享保护平民信息，加强保护平民工作。安

全理事会第一份维和专题决议第 2086(2013) 号决议确认，多层次维和行动必须把保护平民作为一项授权任务，而第 2106(2013) 号决议再次要求部队和警察派遣国把性暴力和性别暴力培训纳入部署前培训和随团培训，并迅速部署妇女保护顾问。

安全理事会关于小武器轻武器问题的里程碑决议，即第 2117(2013) 号决议确认，轻小武器的非法转让、破坏稳定的积累和滥用，对冲突具有促成作用，并影响到保护平民和维和任务的执行。轻小武器促使冲突升级，并经常用以对付平民，为此《武器贸易条约》最近获得通过，有助于各国建立强大的出口管制和防止扩散机制，是防止轻小武器非法流通的有力手段。

维持和平行动特别委员会在其 2009 年至 2012 年的多次报告 A/63/19、A/64/19、A/65/19、A/66/19) 中，请秘书长总结经验教训，就具有保护平民任务的特派团的资源、培训和行动概念作出评估，并确认必须提供指导、培训、协调以及针对具体特派团的保护平民战略。对此，秘书处拟定了行动概念，建立了协助特派团制定具体战略的框架，制作了资源和能力总表，分析了保护平民协调机制，为维和人员制作了行动和战术培训材料，并在总部成立了保护平民问题协调小组。

有待探讨的挑战和机会

保护平民问题的认识、优先处理和工作规划

维和行动在日常工作中努力促使保护平民成为有意义、持续和系统的现实，取得了重大进展，但是继续面临各种挑战。保护平民任务并不局限于提供人身保护的军事和警察行动。安全理事会在第 1894(2009) 号决议中强调，必须通过促进经济增长、良政、民主、法治以及尊重和保护人权等方面，全面加强保护平民工作。同时，保护任务应继续做到明确、可行、可实现，做到对威胁有现实的评估。应该铭记，在改进保护工作的同时，加强情报、快速反应能力和关键促成手段等方面的能力，常常对资源和外勤支持产生重大影响，并可能需要有更多的国家派遣部队和警察。最后，维和行动在自卫、执行和平、强力维和等何种具体情况拥有使用武力权、以及如何把使用武力权力纳入保护工作等问题仍有待解决。

在各项行动中，就保护需要、可实现目标、以及具有必要的执行保护任务意愿和能力的方面形成共识，是任务顺利执行和行动做到可信的关键。安理会、秘书处、部队警察派遣国等全体相关利益攸关方应尽可能形成共识，并将这种共识明确知会特派团领导。授权任务与专项资源和能力脱节，实地和总部，包括安全理事会掌握的信息不对称，也是有待克服的重大挑战。

授权任务前缺乏规划、保护平民工作缺乏评估的问题仍需得到解决。秘书处和安全理事会在规划之初就应考虑到平民受到的威胁。安理会应要求得到平民遭

受威胁和困难方面的信息，使其能够准确地下达任务，并了解保护工作的所需资源。安理会还应更加密切地监测任务执行情况及其实地影响，并为在保护平民方面面临挑战的特派团提供支持。

领导、战略和协调

特派团在各部门为保护平民通力合作并为此建立有效机制方面，也存在一些挑战。特派团领导处理和协调保护平民工作是任务取得成功的关键，对本特派团保护平民任务应有明确的认识。特派团领导在处理和协调方面应至少对保护平民工作有明确的认识，并具体落实特派团内部处理长期低级威胁和潜在危机的部门及其作用。

切实执行保护任务，需要各行为体的广泛参与。在维和特派团成立之前和成立之后的整个期间，安全理事会、秘书处、部队和警察派遣国之间的密切协商不可或缺。特派团必须继续与东道国当局以及地方社区进行接触，以更好地了解 and 应对其面临的威胁。联合国系统各组织、人道主义行为体和专职人权工作者等其他实地行为体的意见，必须加以考虑。同样重要的是，特派团与联合国和其他人道主义行为体的接触，不能破坏这种行为体的独立性和中立性以及这种独立性和中立性的体现。

联合国人权尽职政策是确保联合国支持的东道国部队遵守国际人道主义和人权法以及安理会成员掌握政策执行情况的重要手段，以便了解这项政策对保护各国平民的影响。“权利第一”议程是联合国，包括维和特派团和其他特派团促进尊重人权和人道主义法以及追究违反责任的重要框架。

能力和培训

切实保护取决于人员流动以及设备和其他资源的提供。但是，在实地和总部，维和人员继续面临能力挑战。为执行保护战略，各项行动的设计以及为其提供的资源，必须能够支持行动所要达到的目标。加强对领导、特遣队指挥官以及全体军职和文职维和人员的部署前培训和随团培训，包括性暴力和性别暴力培训，仍然十分重要。

审议的问题

鼓励会员国在发言中述及以下几个方面：

- 进一步推动各方就保护任务、目前维和行动取得的有关经验形成共识；进一步确保特派团领导认识到安理会已将保护平民工作列为优先事项；
- 保护平民政策、规划和准备相互脱节问题；实地执行面临的风险和挑战；在今后的战略和指导中如何更好地纳入部队警察派遣国在执行保护任

务方面取得的经验和挑战；如何确保全体维和人员接受保护平民培训并达到统一标准；

- 执行任务所需要的协调工作、情况了解、预警和快速反应；支持东道国政府安全部队；与实地的人道主义和其他行为体的互动协作；
- 安全理事会在决议通过后继续关注保护平民任务的进展和挑战；
- 保护平民工作方面的最佳做法；最佳做法及其产生原因，加强特派团之间最佳做法的交流；
- 确保提供充足资源和经费，支持保护平民工作。

这次辩论是秘书长提出关于武装冲突中保护平民问题最近一次报告(S/2013/689)以来的首场公开辩论，安理会成员国和联合国会员国可以利用这次宝贵机会，就保护平民工作的其他核心挑战以及秘书长最近报告中提出的建议发表看法。

通报人和结果

主管人道主义事务副秘书长瓦莱丽·阿莫斯以及维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处、红十字国际委员会的代表将在公开辩论上通报情况。会议定于2014年2月12日星期三举行，并对非安理会成员国开放。

安全理事会轮值主席国立陶宛将提议通过一份主席声明，其中载有人道主义事务协调厅编写的武装冲突中保护平民问题最新情况备忘录。备忘录采用安理会商定的术语，提出保护平民方面的重要问题，并说明安理会通过相关决议和主席声明处理这项工作的方式。备忘录上次于2010年更新。最近，人道主义事务协调厅又对备忘录进行了更新，因此希望通过一份简短的主席声明表示感谢。